

Finanskomiteen
Stortinget

Innspill til komitébehandling om offentliggjøring av skattelister

Norge har en lang tradisjon for å offentliggjøre innbyggernes skatte-, inntekts- og formuesforhold. Offentliggjøringen er hjemlet i ligningsloven og begrunnet i et ønske om å gi innbyggerne mulighet til å kontrollere at skattesystemet fungerer etter hensikten, for eksempel gjennom å sjekke i hvilken grad andre skatteyttere bidrar til fellesskapet. Det som offentliggjøres er: Navn, fødselsår, poststed og postnummer, skattekommune, nettoinntekt, nettoformue og utliknet skatt.

Tradisjonelt har skattelistene vært lagt ut til gjennomsyn på lokale ligningskontor. Pressen har imidlertid hatt en særstilling, og har gjennom flere år mottatt skattelistene i elektronisk form for å kunne bearbeide listene redaksjonelt på en hensiktsmessig måte. Enkelte lokalaviser har også trykt skattelistene i sin helhet.

En viktig diskusjon er om offentliggjøringen av skattedata krenker personvernet. Personvern handler om å beskytte folk fra innsyn i den private sfæren. Fordi personinformasjon er nyttig i så mange sammenhenger, gjøres det som regel en avveining mellom hensynet til personvern og det formålet man ønsker å bruke informasjonen til – som for eksempel samfunnssikkerhet eller effektivisering av forvaltningen.

Slike avveininger står sentralt i den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) og omtales gjerne som *proporsjonalitetsprinsippet*. I tilfellet med skattelistene vises det gjerne til ytingsfriheten, og til viktigheten av åpenhet rundt hvordan skattepengene samles inn og hvordan byrdene i samfunnet fordeles.

Dette notatet beskriver hvordan teknologiutviklingen endrer proporsjonaliteten i personvernets disfavør og beskriver kort alternative ordninger.

Skattelistene på nett

Tidligere lå skattelistene på likningskontoret i tre uker. I dag ligger de globalt tilgjengelig på internett hele året – med både nye og historiske data.

Fra ca 2000 begynte enkelte nettaviser å legge ut skattelistene i søkbar form. Dette har utviklet seg gjennom årene, slik at søkemulighetene og mulighetene for å gå videre og bearbeide trefflistene stadig er blitt mer avanserte.

Eksempel 1: På skattesøket på VGnett vil et søk på navn resultere i en liste med alle skatteyttere født samme år med bosted på samme postnummer som personen det ble søkt etter. Deretter kan man klikke seg videre til topplister for fødselsåret eller postnummeret de siste åra. I tillegg finnes det en liste over de som er mest søkt på postnummeret. Alle tallene i lista har små piler som indikerer om formue, inntekt eller skatt har gått opp eller ned i forhold til året før.

Eksempel 2: På Skattesøk hos E24 kan man legge inn en rekke søkekriterier, slik som *formue over, inntekt over, postnummer, skattekommune, fødselsår* etc. Et slikt søk kan blant annet brukes for å identifisere personer som er anonymisert i pressen. I de tidlige omtalene av "Lommemannen" – før navnet ble offentliggjort – ble det oppgitt at den mistenkte hadde inntekt og formue på "flere millioner", hvor gammel han var og at han var fra Bergen. Et søk med disse variablene gir en treffliste på kun en håndfull navn. Med disse navnene, kombinert med andre opplysninger i pressen, var det lett å finne fram til hvem den mistenkte måtte være.

Internett skaper nye koblinger

Internett har gjort det mulig for hvem som helst å søke fram og sammenstille informasjon på måter som tidligere var utenkelige. Ved hjelp av såkalte "mash ups" kan man sammenstille informasjon fra flere ulike kilder – gjerne plottet inn på et kart for enkel visualisering. En tjeneste som illustrerer dette er iam.no. Denne tjenesten kobler i praksis sammen informasjon som er tilgjengelig gjennom søk på internett, og viser den fram i en samlet oversikt, med bosted plottet inn på kartet, bilder av personen fra nettet etc.

Når man kobler sammen informasjon om en person fra mange kilder, kan den samlede informasjonsmengden gi et svært detaljert bilde. Mange legger ut mye informasjon om seg selv frivillig på nett. Men selv for de som ikke er aktive bloggere, Facebook-brukere eller nettdebattanter kan man få et ganske godt bilde av hvem de er gjennom å koble sammen data fra skattelister, registre over eiendom, gule sider, resultatlistene fra idrettsarrangementer og evt. koblinger til virksomheter som er registrert i Brønnøysund. I motsetning til informasjon den enkelte frivillig velger å legge ut på nett, er man pliktig å innberette opplysninger om inntekter og formue til myndighetene. Dette er personlig informasjon som legges ut på internett utenfor den enkeltes kontroll.

Flere kanaler: Søk, mobil og sosiale medier

De første skattesøkene på nett var ikke indekserte, det vil si at du måtte gå inn på søkesiden til den enkelte nettavis for å søke fram informasjon om den personen du var interessert i. Etter at det igjen ble åpnet for masseutlevering av skattelister i 2007 (for skatteåret 2006), er de blitt indekserte for internettsøking. Det vil si at dersom man søker etter en person på en populær søkemotor (som f eks Google), vil mange av treffene være navnet til personen i skattelister.

Fordi skattesøkene ligger på store og populære nettsted, vil slike treff komme høyt opp på resultatsiden. For personer som ikke er mye i offentligheten vil treff i skattelister gjerne være det eneste resultatet man får. Som regel vil informasjonen fra skattelister (for eksempel inntekt) framgå direkte av søkeresultatet.

Vi ser også en økende trend til å koble data fra skattelister til sosiale nettsteder. Allerede fra 2007 fantes det applikasjoner som viste oversikt over skattedata for alle vennene dine på Facebook. Disse applikasjonene er blitt mer utbredt for hvert år.

Skattesøk har også inntatt mobiltelefonene – både i form av enkle SMS-tjenester (betalt pr oppslag) og mer avanserte applikasjoner for smarttelefoner. VGs skattesøk for iPhone (kr 17) var lenge en av de mest populære applikasjonene i Norge. Denne applikasjonen gir mulighet for å søke, finne ulike topplister, koble mot Facebook, sortere, samt plote resultatene på kart.

Datatilsynet har gitt uttrykk for at det strider mot sentrale personvernprinsipper når opplysninger man er pliktig å innlevere brukes til underholdningsformål eller selges. Når formålet med innsamlingen endres, skal den det gjelder gi samtykke til den nye bruken.

Skattedata – til hva?

En kritisk og undersøkende presse

Det synes klart at informasjon fra skattelister kan ha en viktig funksjon for pressen, utover økte besøkstall på nettaviser og den underholdningsverdien som ligger i ulike topplister. Det er flere eksempler på at skattedata har vært viktige i undersøkende journalistikk, blant annet i den såkalte "Vannverksaken".

Datatilsynet har gjort det klart at journalistisk virksomhet i hovedsak er unntatt fra bestemmelsene i personopplysningsloven. Tilsynet ønsker heller ikke å sette en grense for hva som er journalistisk virksomhet, og dette har derfor vært opp til den enkelte redaktør. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved hvilken journalistisk bearbeiding som er involvert når skattelister publiseres i sin helhet eller gjøres søkbare på avisenes nettsider.

Markedsføring og segmentering på nett

En viktig del av internettøkonomien er salg av annonser. For å få mest mulig ut av markedsføringsbudsjettet ønsker selskaper å målrette sin annonsering, slik at deres budskap kun eksponeres for personer i deres målgruppe. Internett åpner for en profilering av potensielle kunder som er mye mer detaljert og personlig enn det man i dag kan få til gjennom tradisjonell segmentering. Her deles man gjerne inn etter alder, kjønn, inntektsnivå og bosted, men ikke etter hvilke bøker man leser, hvilke søkeord man bruker eller hvilke nettsider man besøker.

I dokumentet *Data collection, targeting and profiling of consumers for commercial purposes in online environments* peker EU-kommisjonen på at segmentering av potensielle kunder ved bruk av internett er en økende trend, og en utfordring i forhold til personvern og forbrukerrettigheter.

Selskaper som er i besittelse av store mengder persondata, slik som Facebook, har i dag en markedsverdi som ikke står i forhold til de inntektene de har. I dette ligger en forventning om at de skal greie å kapitalisere på den informasjonen de har om sine brukere. Dersom man skal kjøpe annonse på Facebook i dag, kan man velge svært målrettede grupper definert etter alder, kjønn, bosted, arbeidssted, om de er i parforhold eller ikke, hvilke interesser det har etc.

For å kunne koble en nettbruker til skattelister må brukerens identitet være kjent for nettstedet. Dersom man har logget seg inn på en tjeneste vil dette som regel være åpenbart. Men dersom man har registrert seg på en nettside *en* gang, lagres det som regel en liten fil (informasjonskapsel) på datamaskinen som gjør at man kan gjenkjennes når man besøker nettstedet igjen. Dersom man for eksempel har konto hos gmail eller YouTube, vil man være identifisert for søkemotoren Google, selv om man ikke er logget inn på den aktuelle tjenesten.

Det å kunne koble opplysninger om inntekt og formue – og slik sett kjøpekraft – direkte til identifiserte nettbrukere vil åpenbart være av interesse for de aktørene som

driver med markedsføring og profilering på nett. I forhold til norske forbrukere er denne informasjonen i dag lett tilgjengelig på nett.

Hvilke alternativer finnes?

I *NOU 2009:1 Individ og integritet* peker Personvernkommisjonen på at pressens rolle i samfunnsdebatten kan ivaretas gjennom at de får bruke opplysningene som en alminnelig kilde, men at man setter restriksjoner på at hele skattelisten gjøres søkbar hos nettaviser i ubegrenset tid.

En av utfordringene med internett, er at det nesten er umulig å ta tilbake informasjon som allerede finnes der. Dersom pressen får skattelister i elektronisk form, er det vanskelig å se for seg at de ikke vil finne veien ut på nett. Dersom dataene legges på en server i utlandet, vil de være utenfor norsk jurisdiksjon.

I 2004, da skattelister kun var tilgjengelig gjennom enkeltsøk hos skatteetaten, greide likevel Nettavisen å omgå flere av begrensningene gjennom å bygge sine egne søkegrensesnitt oppå Skatteetaten. De registrerte også data om de rikeste skatteytterne, og gjorde disse dataene søkbare på sine sider.

Dersom skattelister kun legges ut på papir, kan man tenke seg at listene kan fotograferes og siden maskinleses eller registreres manuelt. Slike data vil være lett tilgjengelige for norske nettbrukere selv om de legges på en server utenfor norsk jurisdiksjon.

Anonymiserte skattedata

En aktuell løsning som erstatning for masseutlevering, er å gjøre anonymiserte, statistiske data tilgjengelig for pressen. På den måten kan pressen fortsatt skape debatt omkring svakheter i skattsystemet. Anonymiserte data vil kunne inneholde mer informasjon, for eksempel om kjønn, fradrag, skatteklasser og lignende, slik at det vil være mulig for pressen å gjøre grundigere analyser enn med dagens ordning.

I de tilfellene hvor pressen trenger data om konkrete personer i forberedelsen til en sak, for eksempel om nullskatteyttere, vil de kunne benytte en vanlig forespørsel om innsyn etter offentlighetsloven.

Tilgang etter pålogging

Det har også vært foreslått å gjøre dataene tilgjengelig gjennom pålogging i AltInn/MinSide. Dette kan være et alternativ for å sikre den enkeltes mulighet til å kontrollere andre, navngitte skatteyttere, uten at det blir mulig å hente ut store mengder data. Det må da vurderes hvilke begrensninger som skal legges på ordningen i forhold til antall oppslag, hvilken informasjon man må kjenne om den man gjør oppslag på, om oppslagene skal logges etc.

Krav til slik pålogging vil også begrense muligheten til å bruke listene som en del av forberedelsene til kriminelle handlinger. Vi vet at kriminelle bruker blant annet skattelister i sin planlegging, for eksempel i vurderingen av potensielle ofre.

Det har vært foreslått at den som blir søkt opp bør få beskjed om det, slik som med kredittopplysninger. Dette vil kunne ha en begrensende effekt på bruk av skattelister for underholdningsformål, men det kan også begrense den type oppslag publiseringen

av skattedata er beregnet på, nemlig i de tilfellene man har mistanke om uregelmessighet fra andre skatteyteres side.

Konklusjon

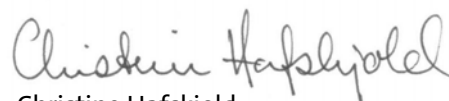
Internettpublisering av skattelister har ført til at de brukes utover den opprinnelige intensjonen med offentliggjøring, for eksempel i søk og sammenstillinger av data. I tillegg dukker skatteinformasjon opp i stadig flere kanaler, slik som sosiale medier og på mobile plattformer.

Til sammen medfører dette en endring i proporsjonaliteten hvor personvernet er svekket. Det er all grunn til å anta at dette er en utvikling som bare vil fortsette i personvernets disfavør. Det er derfor vår oppfatning at det er på tide å vurdere om ordningen skal bestå, og eventuelt i hvilken form.

Med vennlig hilsen



Tore Tennøe
Direktør



Christine Hafskjold
Prosjektleder